

Warszawa, dnia 19 listopada 2019 roku

**Szanowny Pan**  
**Marcin Horala**  
**Pełnomocnik Rządu**  
**ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego**

w związku z prośbą o przedstawienie uwag do *projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 9 lipca 2021 roku zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji*, zwanego dalej *Projektem*, przedstawiam, w trybie art. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku *o izbach gospodarczych* (tj. Dz. U. 2009 Nr 84 poz. 710, ze zmianami), stanowisko Polskiej Izby Rzecznawstwa Majątkowego w niniejszej sprawie.

Deklarowanym przez projektodawcę celem nowelizacji *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11, 234 i 815) jest zreformowanie obszaru regulacji dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości w celu zapewnienia zgodności - w wyższym niż obecnie stopniu - z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania, określoną w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Proponuje się osiągnięcie tego celu poprzez usunięcie z obecnego brzmienia ustawy tak zwanej zasady korzyści zawartej w ust. 3 i 4 w art. 134 ugn. Zgodnie z projektem wysokość odszkodowania na potrzeby wywłaszczenia nie uwzględniałaby zatem ustaleń aktu określającego przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny, w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji administracyjnej. Oznaczałoby to, że zasadą w przypadku szacowania wartości nieruchomości na potrzeby wywłaszczenia byłoby pominięcie celu, dla którego następuje wywłaszczenie.

Proponowane zmiany ustawy o gospodarce nieruchomości Polska Izba Rzecznawstwa Majątkowego ocenia negatywnie.

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konieczną do spełnienia przesłanką materialną dopuszczalności wywłaszczenia, jest zatem wypłata słusznego odszkodowania. Jest to przesłanka budzącą najwięcej kontrowersji. Słusność rekompensaty jest często kwestionowana przez osoby wywłaszczane, a spory zawisłe przed sądami są konsekwencją różnicy pomiędzy pełnym odszkodowaniem, żądanym przez stronę (rozumianym jako konstytucyjna słusznna rekompensata), a słusznym odszkodowaniem wypłacanym przez organ władzy publicznej.

Słuszne odszkodowanie jest niemożliwe do jednoznacznego zdefiniowania, gdyż jest pojęciem nieostrym. Nie ulega jednak wątpliwości, że jako punkt wyjścia słusznego odszkodowania powszechnie uznawana jest wartość rynkowa wywłaszczanej nieruchomości, chociaż należy zawsze mieć na uwadze szereg innych uwarunkowań i okoliczność, które mogą mieć wpływ na ostateczną wysokość odszkodowania.

W tym miejscu należy podkreślić, że obecna definicja wartości rynkowej opiera się o koncepcję „*highest and best use*” tj. optymalnego sposobu wykorzystania nieruchomości. Zgodnie z ust. 1 art. 151 „Wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej.”

Jest oczywistym, że w warunkach rynkowych, sprzedający działając z rozeznaniem zgodzi się sprzedać, a kupujący zgodzi się kupić nieruchomość za cenę wynikającą z alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia nieruchomości, jeśli tylko ten alternatywny sposób korzystania pozwoli uzyskać cenę wyższą niż cena uwzględniająca aktualny, mniej korzystny z punktu widzenia ceny, sposób korzystania. Dlatego w warunkach rynkowych działki użytkowane rolniczo, ale przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę uzyskują ceny zbliżone do gruntów budowlanych przy podobnych innych cechach wpływających na wartość.

Ust. 3 i 4 Art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nakazujący przy określaniu wartości uwzględniać korzystniejszy z punktu widzenia wartości sposób korzystania, przenoszą zatem typowe zachowania rynkowe uczestników rynku nieruchomości (sprzedających i kupujących) na szacowanie wartości nieruchomości dla potrzeb wywłaszczenia w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, a więc które mogą podlegać przymusowemu odjęciu prawa własności. Tak zwana zasada korzyści zawarta w ust. 3 i 4 art. 134 nie jest zatem w istocie, żadną „korzyścią” dla wywłaszczanego właściciela nieruchomości, ale zrównuje go w oczekiwaniach uzyskania rynkowej ceny z właścicielami nieruchomości nie przeznaczonych na cele publiczne.

W tej sytuacji usunięcie z ustawy o gospodarce nieruchomościami ust. 3 i 4 art. 134 i nie uwzględnianie przy określaniu wartości nieruchomości ustaleń aktu określającego jej przeznaczenie na cel publiczny, w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji administracyjnej, to jest przyjęcie zasady, że w przypadku szacowania wartości nieruchomości na potrzeby wywłaszczenia pomija się cel, dla którego wywłaszczenie następuje, uważamy za wysoce krzywdzące właścicieli takich nieruchomości.

Należy podkreślić, że już samo wywłaszczenie nieruchomości należy traktować jako sytuację nadzwyczajną i dolegliwą dla właściciela, dopuszczalną tylko wtedy gdy nieruchomość jest niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Przy przyjęciu proponowanych w Projekcie zmian, właściciele wywłaszczanych nieruchomości będą dodatkowo „karani” nie tylko poprzez uniemożliwienie poprzez wywłaszczenie korzystanie z nieruchomości w ramach obowiązującego prawa, ale również poprzez pozbawienie ich odszkodowania adekwatnego do istniejących w dniu wywłaszczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości w każdy dozwolony prawem sposób, a więc odszkodowania będącego pochodną inwestycyjnej atrakcyjności nieruchomości.

W tej sytuacji Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego zdecydowanie negatywnie ocenia proponowane zmiany art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Prezes Polskiej Izby Rzeczoznawstwa Majątkowego

*Joanna Sobłowska-Chonk*